TAMPEREEN SEUDUN AMMATTIOPISTO

Kuulemistilaisuus, Eduskunnan sivistysvaliokunta 2017-06-06
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Kirjallinen lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laista ammatillisesta koulutuksesta sekä eräistä siihen liittyvistä laeista

1. **Koulutukseen hakeutumisen joustavuus**
   - Koulutuksen hakeutumisen joustavuus opiskelija-asiakkaan ja työ- ja elinkeinoelämän tarpeiden mukaan on otettu erittäin hyvin huomioon.
   - Huolena on se, miten rahoitus turvaa laadukkaan hakeutumisvaiheen henkilökohtaisen osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen

2. **Koulutuksen saavutettavuus**
   - Koulutuksen saavutettavuutta lisää ohjaus yhteistyöhön työelämän ja muiden koulutuksen järjestäjien ja palveluntuottajien kanssa.
   - Huolena on se, miten rahoitus riittää alueellisesti kattavan palveluverkon ylläpitämiseen. Lähitoimipisteet ja paikalliset toimijat ovat tarpeen perusopetuksen päättäville, samoin paikalliselle elinkeinoelämälle.

3. **Koulutuspaikkojen riittävyys, eri toimialojen ongelmat**
   - Rahoittajan ohjaus ja koulutuksen järjestämisen vapautuminen nykyiseen verrattuna asettavat suuria vaatimuksia alueelliselle määrälliselle ja laadulliselle osaamistarpeiden ennakoinnille sekä alueelliselle yhteistyölle.
   - Positiivista on se, että rahoittajan ohjaus kannustaa hyvien oppimistulosten saavuttamiseen ja työmarkkinalähtöiseen palvelutarjontaan ja toisaalta karsii sellaista koulutuspalvelutoimintaa, jolla ei ole suoraa vaikuttavuutta.
   - Tuloksellisuus- ja vaikuttavuusrahoituksella ohjattu työmarkkinalähtöinen koulutuspalvelujen tarjonta voi synnyttää koulutuspalvelujen kysynnän ja tarjonnan kohtaanto-ongelman, jolloin vetovoimaiset alat voivat valita opiskelijansa isommasta hakijamäärästä, kun taas heikon vetovoiman omaavat, mutta ehkä hyvinkin työllistävät alat ”joutuvat” ottamaan koulutukseen kaikki hakijat.

4. **Lähiopetus, riittävä ohjaus ja henkilökohtaistaminen**

   - Osaamisperusteisuus ja ammatillisen koulutuksen korostunut henkilökohtaistamisvaatimus - niin tärkeitä painopisteitä kuin ovatkin - vaativat koulutuksen järjestäjiltä suurta toimintakulttuurin muutosta. Ammatillisen koulutuksen rahoitusleikkaus tehtiin etukäteen ilman siirtymävaihetta nopeasti ja mittavana. Nykytilanteessa koulutuksen järjestäjiltä vaaditaan erityistä kyvykkyyttä rakentaa sellaista uudistuvaa toimintakulttuuria, jossa perinteinen opiskelijaryhmä- ja lähiopetusajattelu muuttuu tarjontaperusteiseksi ja oppimisympäristöajatteluksi, jossa keskiöön nousee se, miten turvataan opiskelijan yksilöllisesti tarvitsema lähiopetus- ja ohjaus. Huolena on lisäksi se, miten yksilöllisiä polkuja kulkevan opiskelijan opiskelu- ja työhyvinvointia parantava vertaistuki mahdollistetaan. Lisäksi huolta aiheuttaa se, miten turvataan osaamisen tunnistamiseen ja tunnustamiseen liittyvä ohjaus ja arviointi, toisin sanoen riittääkö perusrahoitus myös kaikkien ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden laajeneviin henkilökohtaistamisen ohjaustarpeisiin (näyttötutkintoperusteisessa koulutuksessa on ollut tässä haasteita).

5. **Työpaikalla tapahtuva oppiminen (oppisopimus- ja koulutussopimusasiat),**
   - Uudistettavan lainsäädännön keskeinen lähtökohta on ammatillisen koulutuksen työelämälähtöisyys ja työpaikalla tapahtuvan koulutuksen lisääminen. Tavoitteena on mm. parantaa ammatillisen koulutuksen vaikuttavuutta (työllistyminen) ja vähentää ammatillisen koulutuksen kustannuksia: esim. yritysten ja yhteisöjen tilojen ja koneiden ja laitteiden käyttö vähentää koulutuksenjärjestäjän tila- ja investointitarvetta.
   - Työpaikalla tapahtuvan koulutuksen lisääminen sisältää paljon haasteita. Yritysten koulutus- ja ohjausvastuun lisääminen saattaa vaikuttaa koulutuksen järjestäjän henkilöstön asemaan ja tehtäviin, mikä saattaa heijastua henkilöstön hyvinvointiin. Opiskelijan työpanos voi yrityksen henkilöstön mielestä uhata myös työntekijöiden asemaa.
   - Vaikka koulutuksen järjestäjä voi - panostamalla hyvään ja monipuoliseen työelämäyhteistyöhön - lisätä työpaikalla tapahtuvaa koulutusta, asettaa lainsäätäjä koulutuksen järjestäjälle osin kohtuuttomia vaatimuksia, joihin yksittäiset koulutuksen järjestäjät eivät voi kaikilta osin vaikuttaa.
   - Työpaikalla tapahtuvan koulutuksen ja ohjauksen määrään - kuten myös työllistymiseen - vaikuttavat elinkeinoelämän suhdannevaihtelut, jolloin koulutuksen järjestäjältä vaaditaan joustavuutta ja ennakoivaa suunnitelmallisuutta.
   - Yritysten lähtökohtana on maksimoida liiketoiminnalla omistajille tuotettava hyöty. Yritysten motiivina työpaikalla tapahtuvan koulutuksen lisäämiseen voi olla esimerkiksi
     - opiskelijan työpanoksen tuottama hyöty --> opiskelijoiden yhdenvertaisuus saattaa kärsiä, koska yrityksiin valitaan parhaat opiskelijat tai yrityksen työntekijöiden asema saattaa heikentyä, toisaalta opiskelija voidaan koulutus- tai oppisopimuksesta huolimatta ohjata sellaisiin yksipuolisiin työtehtäviin, jotka hän hallitsee, mutta jotka eivät yksitään tuota tavoiteltavaa osaamista
     - yrityksen ”brändäys” yhteiskuntavastuullisena toimijana
     - joku muu houkutin.
   - Lakiesityksessä työpaikalla tapahtuvan koulutuksen ja ohjauksen perustana on koulutussopimus, jos opiskelija ei ole yritykseen työsuhteessa tai oppisopimus, joka perustuu työsopimussuhteeseen. Huolena on se, että tämä dikotominen jako sulkee pois opiskelijan henkilökohtaisesta osaamisen kehittämissuunnitelmasta työsuhteessa (ilman oppisopimusta) tapahtuvan osaamisen hankkimisen. Tälläkin hetkellä - jopa nuorten ammatillisessa perustutkintokoulutuksessa - varsinkin koulutuksen loppuvaiheessa olevilla opiskelijoilla on paljon työelämävaltaistettuja polkuja tai työssäoppimisjaksoja, jolloin opiskelija on työsuhteessa siitä syystä, että työnantaja ei syystä tai toisesta halua sitoutua oppisopimukseen.
   - Lakiesityksen mukaan yritys tai yhteisö ei saisi koulutussopimuksen mukaisesta koulutus- ja ohjauspanoksesta korvausta. Tällä voi olla vaikutusta esim. sosiaali- ja terveysalan ja humanistisen ja kasvatusalan työpaikalla tapahtuvaan koulutukseen. Tähän asti kaikilla koulutusasteilla on pääsääntöisesti maksettu työpaikoille koulutuskorvauksia. Yliopistolla korvaukset on sisällytetty erilliseen valtionosuuteen. Ammattikorkeakoulut ja 2. aste ovat maksaneet korvauksen talousarviostaan.
   - Lakiesitys velvoittaa koulutuksen järjestäjää nimeämään ja valmentamaan työelämän kouluttajat ja arvioijat sekä tekemään yhteistyötä, joka on aiheuttanut tähän asti ja tulee aiheuttamaan tulevaisuudessa entistä enemmän kustannuksia paitsi koulutuksen järjestäjälle, myös yrityksiin (työajan menetys). Lisäksi työpaikkaohjaajien ja -arvioijien ohjaus- ja arviointiosaamisen varmistamisesta pitää huolehtia.
   - Oppisopimusmuotoinen ammatillinen koulutus on ollut tärkeä suhdanteita tasaava koulutusväylä. Kun työpaikka ja opiskelija ovat kohdanneet, osapuolilla on ollut aina mahdollisuus tehdä

oppisopimus. Suhdanteiden parantuessa on välttämätöntä mahdollistaa oppilaitosmuotoisen koulutuksen lisäksi nopeasti ja joustavasti oppisopimusten mahdollisesti nopeakin määrän kasvu.

6. **Turvallinen oppimisympäristö ja opiskelijahuolto**
   - Ammatillisen koulutuksen järjestämisen vapautuessa kuntien on ehkä haasteellisempaa ennakoida opiskeluhuollon järjestämistä ja resursointia. Lisäksi esityksen mukaan opiskelijahuoltopalvelujen piiriin tulisi noin 40 % enemmän ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijoita kuin tällä hetkellä, mikä lisää kuntien kustannuksia.
   - Henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelmien mukaiset yksilölliset opintopolut saattavat aiheuttaa joillekin opiskelijoille turvattomuutta ja lisätä keskeyttämisriskiä, jos vertaistukeen ja yhteisöllisyyteen ei panosteta riittävästi.

7. **Henkilöstö, opettajan rooli**
   - Opiskelijoiden henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelmien ohjaus sekä työpaikalla tapahtuvan koulutuksen lisääntyminen muuttavat merkittävästi perinteisen ammatillisen koulutuksen toimijoiden roolia ja tehtäväkuvia. Opettajan ohjaava ja valmentava rooli tulee korostumaan merkittävästi, mikä asettaa haasteita henkilöstön osaamisen johtamiselle ja kehittämiselle.

8. **Syrjäytymisvaarassa olevat nuoret, - erityistä tukea tarvitsevat opiskelijat**
   - Rahoitusmalli kaipaa tarkennuksia erityisen tuen ja ohjauksen tarvitsijoille. Huolena on rahoituslakiesityksen rahoituksen riittävyys erityistä tukea tarvitsevan ja syrjäytymisvaarassa olevan opiskelijan henkilökohtaiseen ja erityiseen tukeen ja ohjaukseen. Rahoituksen etupainotteinen leikkaus ja esityksen sisältämä tuloksellisuus-/vaikuttavuuspainotteinen rahoitusmalli saattavat ohjata koulutuksen järjestäjiä valikoimaan opiskelijoita siten, että kyseisten hakijoiden mahdollisuudet tulla valituiksi tai saada riittävästi tutkintonsa suorittamisen edellyttämää ohjausta voivat vaarantua. Toisaalta suoritus- ja vaikuttavauusrahoitus voi kannustaakin oppilaitoksia suunnitelmallisen pedagogisen tuen järjestämiseen.
   - Erityistä tukea tarvitsevan opiskelijan tavoite voi olla muukin kuin ammatillinen tutkinto tai työllistyminen. Jos ammatillisen koulutuksen tehtävää laajennetaan tähän suuntaan, kuten kuntajärjestäjät mielellään tekevät, tulee se ottaa huomioon myös rahoituksessa.

9. **Vaikutukset koulutuksen järjestäjän asemaan**
   - Koulutuksen järjestäjän tilanne reformin kynnyksellä on haasteellinen, koska samanaikaisesti reformin ja tutkintorakenteen uudistuksen sekä paikallisen ja alueellisen toimintaympäristön muutosten kanssa on toteutumassa myös muita merkittäviä uudistuksia, esim. maakunta- ja sote-uudistus, järjestäjäverkon muutokset. Tämä toivotaan otettavan huomioon siirtymävaiheen vaiheistuksessa ja aikajänteessä.
   - Koulutuksen järjestämisen vapautuminen nykyiseen verrattuna voi asettaa koulutuksen alueelliselle ennakoinnille erittäin suuria haasteita.
   - Hallituksen esityksessä tarkastellaan ammatillisen koulutuksen osalta osakeyhtiömuotoiseen toimilupajärjestelmään siirtymistä. Paikallisiin lähtökohtiin soveltuvassa ylläpitäjämallissa voidaan kuitenkin ottaa huomioon koko toisen asteen ja vapaan sivistystyön toiminnan järjestäminen.
   - Yhtiömuotoisen koulutuksen muodostuminen pääsääntöiseksi ammatillisen koulutuksen järjestämistavaksi edellyttää perusteellista vaikuttavuusanalyysia, jossa tulisi arvioida mitkä olisivat

tällaisen uudistuksen vaikutukset valtakunnalliseen oppilaitosverkkoon ja koulutuksen tarjontaan. Lisäksi tulisi olla osoitettavissa miten yhtiö pääomitetaan kestävällä tavalla.

- Ammatillinen koulutus tekee nyt työtä syrjäytymisuhan alaisten tai jopa syrjäytyneiden nuorten hyväksi, vaikka sillä ei perustehtävänsä näkökulmasta ole kyseisen haasteellisen ilmiön parasta asiantuntijuutta. Jatkossa on syytä arvioida, miten voidaan tarkoituksenmukaisella tavalla turvata ja rahoittaa koko ikäluokan hallintaan liittyvät yhteistyökysymykset ja vastuut, jotka katsotaan tulevaisuudessakin kuuluvan kuntien perustehtäviin.
- Rahoituksen heikentyminen ja perusteiden muutos yhdistettynä yhtiömuotoiseen järjestämismalliin saattaa suunnata syrjäytymisen ehkäisyyn varattuja resursseja taloudellisessa mielessä turvallisempiin ja tuottavampiin koulutuksen muotoihin. Toisaalta yhtiöittäminen voi nopeuttaa koulutuksen järjestäjän reagointia toimintaympäristön muuttuviin haasteisiin verrattuna kuntabyrokratiaan sekä siihen sisältyvään poliittiseen ja omistajaohjaukseen, joka voi olla jopa ristiriitaista rahoittajan ohjauksen kanssa.
- Paikallisesti järjestämismuodon on hyvä mahdollistaa ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen yhteistyötä, jolloin voidaan tukea opiskelijoiden monipuolisia jatko-opintopolkuja ja tehostaa vastavuoroisia tilojen sekä aineellisten ja aineettomien resurssien käyttöä.

10. Laadunhallinta, arviointi, tutkintojen suorittaminen

- Kiristyvässä rahoitustilanteessa liiallinen tai jopa tarpeeton tilastointi ja raportointi eivät saisi tuottaa päällekkäistä hallinnollista työtä tai lisätä byrokratiaa.
- Tavoiteltavaa on ammatillisen koulutuksen yhtenäinen palautejärjestelmä, joka tuottaa myös vertailtavaa tietoa.
- Kysymyksiä herättää työelämätoimikuntien rooli valtakunnallisessa ja toisaalta alueellisessa laadunhallinnassa, ja mikä on niiden suhde Kansalliseen arviointineuvostoon.

11. Koulutusvienti

12. Rahoitusuudistus

- Rahoitusesitys sisältää runsaasti harkinnanvaraisuutta, joka vahvistaa opetus- ja kulttuuriministeriön päätösvaltaa ammatillisen koulutuksen ohjaamisessa. Siirtyminen suhteelliseen rahoituksen määräytymiseen aiheuttaa vuositasolla ennakoimattomia vaihteluja koulutuksen järjestäjien rahoitukseen. Tämä korostuu erityisesti perustutkintokoulutuksessa, jossa merkittävä osa kustannuksista sidotaan suhteellisen pitkäksi ajaksi opiskelijavalinnan yhteydessä.
- Rahoitusmekanismi vaikuttaa varsin monimutkaiselta, ja sen toimivuus asiakkaan näkökulmasta ei ole selkeästi havaittavissa.
- Rahoituksen tulisi jatkossakin mahdollistaa ammatillisen koulutuksen saatavuus ja saavutettavuus sekä monipuolinen koulutustarjonta. Perusopetuksen päättäneille olisi hyvä varata erillinen osuus valtion talousarvion määrärahasta. Positiivisena nähdään myös vailla tutkintoa olevien painotus rahoituksessa.
- Hallituksen esitys sisältää samanaikaisesti nykyistä yksityiskohtaisempaa lainsäädäntöä ja myös kustannuksia lisääviä uusia tehtäviä. Rahoituksen taso alenee oleellisesti ja muuttuu vaikeasti ennakoitavaksi. Miten varmistetaan koko ikäluokan kouluttaminen?
- Oikeus maksuttomaan ruokailun laajenee kaikille ammatillista perustutkintokoulutusta suorittaville opiskelijoille. Tämä lisää kustannuksia ja lisäksi hallinnollista työtä, jota ei ole otettu huomioon rahoituksessa.

- Yhteisten tutkinnon osien tarjonta kaikille ammatillista perustutkintoa opiskeleville on erinomainen asia, mutta lisää myös kustannuksia. Toisaalta aikuisväestön kohdalla se voi lisätä yksittäisten, työllistymistä parantavien tutkinnon osien suorittamista.
- Tutkinnon perusteiden ja rakenteiden muutos lisää myös kustannuksia, joita ei ole otettu rahoituslakiesityksessä huomioon. Erilaisten asiakkaiden opiskelijavuoden määrittely on vielä täsmentymätöntä. Työsuhteessa hankitun osaamisen tunnistamiseen ja tunnustamiseen osana henkilökohtaistamista tarvitaan paljon koulutuksen järjestäjän resursseja. Miten tällaisen opiskelijan opiskelijavuosi määritellään? Vaikka on hyvä että koulutussopimus ja oppisopimus ovat tasa-arvoisessa asemassa, mutta entä jos opiskelija hankkii osaamista työsopimussuhteessa ilman oppisopimusta? Jääkö koulutuksen järjestäjä tällöin ilman rahoitusta? Eli onko rahoituksen näkökulmasta mahdollista osaamisen hankkiminen työsuhteessa ilman oppisopimusta.
- Rahoituksen määräytyminen kustannusryhmien perusteella nykyisten koulutusalojen ja porrastuskorotusten sijaan voi tuoda mukanaan joitakin haasteita. Esityksessä tekniikan alan koulutuksia ollaan sijoittamassa toteutuneita kustannuksia alempaan kustannusryhmään. Huolta herättävät myös suunnitelmat logistiikan perustutkinnon kuljetuspalvelujen osaamisalan sijoittamisesta kustannusryhmään 3. Osaamisen uudistamisen näkökulmasta ongelmallinen on myös rahoitusasetusesityksen kohta: *”Jos opiskelijan tavoitteena ei ole suorittaa koko tutkintoa, tässä momentissa tarkoitettu tutkinnon osa kuuluu kustannusryhmään 1”*. Tämä leikkaisi rahoitusta tekniikan alalta, jossa koetaan tarvittavan laajasti osaamisen ajantasaistamista ja uudistamista esimerkiksi robotiikan käyttöönottamiseksi. Tekniikan aloilla työelämän osaamistarpeet ovat muuttuneet erittäin nopeasti, jolloin siellä on runsaasti tarvetta muunto- ja täsmäkoulutuksille.

13. Muut asiat

- Yo-tutkintoon valmistavan koulutuksen suorittaminen ammatillisen koulutuksen yhteydessä vaatii koulutusten rajapintojen ja rahoituksen selkeyttämistä. Olisi hyvä selkeyttää miten ammatillisen perustutkinnon ja yo-tutkintoon valmentavan koulutuksen samanaikainen suorittaminen voitaisiin jatkossa toteuttaa ja rahoittaa. Yo-tutkintoon valmistava opintopolku tarjoaa Taitaja-opintopolun ohessa tarpeellisia väyliä lahjakkaimmille opiskelijoille, joiden mahdollisuudet jäävät usein erityistä tukea tarvitsevien ja syrjäytymisriskissä olevien opiskelijoiden varjoon. Molemmista opintopoluista on erinomaiset tulokset sekä työllistymisen että jatko-opintoihin siirtymisen näkökulmasta. Ammattilukio on aikansa elänyt termi, joka antaa virheellisesti sen vaikutelman, että ammatillinen koulutus ei tuottaisi jatko-opintokelpoisuutta korkeakouluihin.

- Lakia täydentävät muut määräykset tulee saada koulutuksen järjestäjän käyttöön RIITTÄVÄN ajoissa, jotta koulutuksen järjestäjillä on riittävästi aikaa valmistautua, valmistella tarvittavat muutokset opiskelijahallintojärjestelmiin ja perehdyttää henkilöstö.

- Perusteluissa todetaan, että koulumatkatukea suoritettaisiin mahdollisesti jatkossa vähemmän kun myöntämisen edellytykset eivät täyttyisi. Opintotukilainsäädäntöä olisi hyvä tarkastella koulumatkatuen myöntämisedellytysten osalta. Koulumatkatuen tulisi muuttua samalla tavalla kuin opetuksen järjestäminen muuttuu, jotta opiskelijoiden ja heidän huoltajiensa kustannukset eivät lisääntyisi muutosten johdosta. Näin voidaan osaltaan myös vähentää opintojen keskeyttämistä.